

Studia Culturae: Вып. 1 (27): Symposium: Н. В. Дмитриева. С.60-68

Н. В. ДМИТРИЕВА

*преподаватель,
Южный федеральный университет*

**АВТОНОМИЯ И ФЕДЕРАЦИЯ В КОНЦЕПЦИИ
НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ
ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЛИБЕРАЛОВ НАЧАЛА XX ВЕКА
В ДОПАРТИЙНЫЙ ПЕРИОД**

В статье рассматриваются концепты «автономия» и «федерация» в трактовке представителей «нового либерализма» начала XX в. в период до возникновения либеральных политических партий. Проведен анализ основных точек зрения отечественных либералов относительно возможности преобразования национально-государственного устройства Российской империи с использованием элементов автономности в контексте перехода к конституционному государству.

Ключевые слова: либеральное движение, автономия, федерация, национально-государственное устройство.

N.V. DMITRIEVA

*Lecturer,
Sothern Federal University*

**AUTONOMY AND FEDERATION IN THE RUSSIAN LIBERALS CONCEPT
OF RUSSIAN NATIONAL-STATE GOVERNING AT THE BEGINNING OF XX
CENTURY DURING THE PRE-PARTIES PERIOD**

The article deals with concepts of «autonomy» and «federation» in the view of «new liberalism» representatives at the beginning of the XX century during the period of forming liberal political parties. The article analyses the main views of the Russian liberals on possible modification of the Russian Empire with the idea of usage some features of autonomy in the context of moving towards the constitutional state.

Key words: liberal movement, autonomy, federation, national-state governing.

Национальные процессы, развернувшиеся в Европе со второй половины XIX века, а именно восстания и протесты на окраинах империй про-

тив авторитаризма центральных властей в Австро-Венгрии, Турции, России, заставили обратиться представителей отечественной общественной мысли, в том числе либеральной, к поиску путей построения таких взаимоотношений между имперским центром и национальными окраинами, чтобы они представляли собой в большей степени сотрудничество, а не противостояние, итогом которого мог стать распад империи. И если во второй половине XIX века проблема взаимодействия представителей различных наций Российской империи для отечественных либералов, таких как А.Д. Градовский [1], Б.Н. Чичерин [12], К.Д. Кавелин [2], находилась в большей степени в плоскости теоретического решения «национального вопроса», то в начале XX века участниками российского либерального движения, а именно «нового либерализма», была сформулирована концепция практического решения данной проблемы.

В отечественной историографии достаточно широко освещены и проанализированы основные пункты либеральной программы, показаны расхождения между кадетами, с одной стороны, и октябристами (а также прогрессистами), с другой. В конце XX века началось подробное исследование генезиса и развития программ местных отделений либеральных организаций по национальному вопросу. Начальный же до партийный этап формирования модели общественного переустройства до сих пор остается неразработанным. А ведь в до партийный период активно велась дискуссия о вариантах решения данной проблемы, которая затем вылилась в программы основных либеральных партий начала XX в.

Для отечественных либералов начала XX в национально-государственное устройство Российской империи выступало неотъемлемой частью более сложного вопроса изменения системы управления государством в целом. Особенно актуальной проблема административно-территориального деления становится при переходе России от абсолютной монархии к представительной форме правления. Унитаризм, характерный для стран с авторитарным управлением, в классической либеральной модели должен быть заменен федеративными отношениями, которые наравне с теорией разделения властей, политическими правами и свободами выступает неотъемлемой частью конституционного государства. Сторонники либерализма в России в начале XX века столкнулись с проблемой воплощения норм классического западного либерализма, в котором приоритет отдавался национальному государству, в условиях российской полиэтничности и многоконфессиональности.

Опыт реструктуризации имперского управления с целью сохранения целостности государства в начале XX в. уже имелся в европейских стра-

нах. Поиск баланса интересов различных этнических групп в Австро-Венгерской империи привел к попытке внедрения элементов федерализма, а именно национально-культурной автономии, в систему административно-территориального устройства государства. Австро-Венгерская империя на практике реализовала два возможных сценария выстраивания отношений между имперской и остальными нациями, а именно строительство национального государства через ассимиляцию и поиск федеративных форм взаимодействия. В Германии О. Бисмарк строил империю на основе принципов национального государства. Опыт правовых решений именно этих двух государств был использован российскими либералами в начале XX в. при разработке собственной концепции решения противоречий между центром империи и ее национальными окраинами.

Большинство авторов, занимавшихся вопросами национально-государственного устройства, и проблемами автономии и федерации в частности, в российском либерализме начала XX в. являлись специалистами в области государственного права. Среди них можно назвать Ф.Ф. Кокошкина [4; 5; 6], С.А. Котляревского [7], Н.М. Коркунова [8]. Ими была разработана концепция, составившая основу политической программы кадетов по национальному вопросу в конце 1905 – начале 1906 гг., а также детально проработаны вопросы соотношения централизации и децентрализации, федерации и автономии в системе государственного управления. Эти авторы высоко оценивали значимость вопроса об автономии для дальнейшего политического развития России.

Переход решения вопроса о форме государственного устройства из теоретической плоскости в практическую в российской либеральной мысли можно отнести к началу XX в., а именно к 1904 г., и особенно к 1905. Связано это было с активизацией политических процессов в Российской империи и началом Первой русской революции.

Изначально Кокошкин рассматривал проблему соотношения федерации и автономии в контексте решения польского вопроса и выработки по этому поводу программных установок конституционно-демократической партии. В апреле 1905 г. в Москве состоялся русско-польский съезд, на котором представители Царства Польского называли единственным возможным средством решения польского вопроса предоставление полякам автономии. «Насколько единодушно стремление поляков к автономии Царства Польского, – говорил там А.Р. Ледницкий, – настолько же единодушно понимание необходимости сохранения государственного единства с Россией и так же единодушно определение границ Царства Польского в существующих теперь пределах» [9, с. 273]. Подобная пози-

ция поляков была встречена резкой критикой частью либералов во главе с А.И. Гучковым и стала одной из причин впоследствии размежевания кадетов и октябристов. Масштабность проблемы потребовала от Ф.Ф. Кокошкина углубления теоретических оснований своей концепции и распространения ее на большинство национальных окраин Российской империи.

Прежде чем приступить к подробному анализу, следует определить смысл, который вкладывал Кокошкин в понятия «автономия», «федерация» и «децентрализация». Это поможет верно интерпретировать позиции автора.

Федерация и автономия предполагают наличие, с одной стороны, общегосударственного представительства, с другой – местных законодательных органов. При этом, в случае с федерацией, ее структурные элементы (субъекты федерации) имеют независимые от центральной власти правительства в лице монархов в германских королевствах второй половины XIX – начала XX в. и выборных губернаторов в США. Федеративное государственное устройство в концепции Кокошкина предполагает наличие законодательных полномочий у местных органов власти, без участия в этом процессе центральных властей.

Кокошкин вводит в концепцию национально-государственного устройства концепт «областной автономии», который обладает отличительными характеристиками по сравнению с автономией и федерацией. Понятие автономии подразумевает предоставление государством функций самоуправления определенным регионам, деятельность которых определяется общегосударственным законодательством. Областная автономия в отличие от федерации не имеет выборного местного правителя, он назначается центральной властью, но в отличие от автономии местные законы являются результатом совместной деятельности провинциальных и центральных органов власти. Таким образом, областная автономия представляет собой, с точки зрения Кокошкина, определенный уровень законодательной децентрализации, когда «часть законодательной деятельности переносится из центра на места» [4, с. 7]. Областная автономия – высшая ступень местного самоуправления по сравнению с тем опытом, который уже был реализован в системе управления территориями Российской империи.

Кокошкин сводит вопрос об автономии к вопросу о востребованности в России отдельного (местного) законотворчества. Перенесение на будущую Государственную Думу необходимости решения вопросов местного уровня приведет, по мнению автора, только к затягиванию законодательного процесса, так как государственные дела всегда будут иметь приоритетное зна-

чение по сравнению с местными. «Местная нужда будет годами оставаться неудовлетворенной к справедливому неудовольствию местного населения» [4, с. 12]. Местные органы власти с правом законотворчества являются неотъемлемой частью конституционного государства.

Немаловажной проблемой для отечественных либералов начала XX в. являлось сохранение территориальной целостности Российской империи. И принципиально важной задачей было доказать, что введение областной автономии как формы организации местного самоуправления не приведет к распаду государства. Для решения данной проблемы Кокошкин обращается как к юридическому определению «единства», под которым понимается «централизация и верховенство центральной государственной власти, армии, внешней политики, общегосударственных финансов». Так и психологическому, которое подразумевает «сознание всем населением общности его политических интересов» [4, с. 13–14]. Для реализации подобного единства в полиэтническом государстве необходимо обеспечить соблюдение интересов местного населения за счет расширения самоуправления.

Именно эти концептуальные положения теории Кокошкина были положены в основу его доклада о правах национальностей, о децентрализации управления и законодательства на общероссийском земском съезде земских и городских деятелей 12–15 сентября 1905 г.

Съезд земских и городских деятелей проходил в Москве в доме князя Щербатова. В его участии приняли 126 представителей земств и 68 представителей городских управлений [10, с. 3043–3044]. Впервые в истории земских съездов на заседание были приглашены представители неземских губерний: Северо-Западного края, Царства Польского, Области Войска Донского и Сибири. Одним из объяснений подобного отступления от правил может быть поставленный на повестку дня вопрос о правах национальностей и децентрализации управления. Доклад бюро съезду по этому поводу был прочтен Кокошкиным.

Причинами столь внимательного отношения к данному вопросу в докладе обозначены, с одной стороны, нерациональная политика царского правительства, направленная на русификацию и насильственную инкорпорации этнических областей в империю. С другой стороны, активизация освободительного движения на местах, и выработка конкретных положений о национальной и местной самостоятельности представителями отдельных территорий, а именно Царством Польским, Украиной и Грузией. Все это, по мнению докладчика, приводит к тому, что местное освободительное движение не исчерпывается стремлением к установлению начал

гражданской свободы и равенства и образованию демократического народного представительства с конституционными правами [5, с. 3].

Обсуждение национального вопроса на съезде было сведено к выяснению принципиального отношения к национально-государственному устройству России, при переходе к представительной форме правления без выработки проекта практических действий. Бюро съезда аргументировало свою позицию ограниченностью временных рамок съезда, а также неравномерной представленностью на съезде второй заинтересованной стороны – национальных и местных территорий.

Изменение национально-государственного устройства страны предполагает решение двух принципиально разных вопросов: национального и областного. Лишь некоторые территории Российской империи в начале XX в. могли быть объединены. Речь идет об этнически однородных окраинах, к которым, в первую очередь относится Царство Польское.

Следует отметить несколько особенностей: во-первых, вопросы, связанные с административно-территориальным устройством государства разделены на две части. Одна из них относится непосредственно к правам национальностей Российской империи. Отдельно рассматриваются возможности не только децентрализации управления, но и законотворчества отдельных территориальных образований. Во-вторых, обсуждению данной проблемы отведено достаточно много времени: вечернее заседание 13 сентября и дневное и вечернее заседания 14 сентября [11, с. 3059].

Важность вопросов о национальном самоопределении народностей Российской империи для либеральной общественной мысли подтверждает мнение П.А. Гейдена о невозможности обсудить столь важный и сложный вопрос в течение одного заседания. Добиваться законных прав отдельных народностей следует в государственной думе [11, с. 3059].

Докладчик самым решительным образом выступал против принципа политического самоопределения наций. В его представлении это был прямой путь к расчленению «единой и неделимой России». Для инородцев, населявших империю, было предложено реализовать исключительно право на культурное самоопределение. Оно должно было выражаться в образовании национально-культурных автономных единиц в составе единого и неделимого Российского государства. Под национально-культурной автономией понималось возможность обособленных этнических групп самостоятельно решать вопросы организации образования и других форм культурной жизни.

В ходе обсуждения доклада на съезде была сформулирована и противоположная точка зрения. Представители национальных окраин при-

чину роста сепаратистского движения в провинциях видели именно в унитарной форме государственного устройства страны. В качестве решения проблемы они предлагали предоставление автономии. Предложения ряда национальных партий и групп о том, что основой государственного порядка в России является «федеративное начало государственного устройства, органически построенного на этнически-территориальном принципе» было отвергнуто докладчиком. Было предложено не торопиться с признанием принципа областной автономии до «общего политического освобождения».

Несмотря на недовольство представителей национальных окраин, в резолюцию съезда по национальному вопросу было включено только требование культурного самоопределения национальностей. Против итоговой резолюции выступило и правое крыло либерального движения во главе с А.И. Гучковым.

Окончательно расхождения по национальному вопросу, обозначенные на сентябрьском земско-городском съезде 1905 г., были зафиксированы в политических программах Конституционно-демократической партии и партии «Союз 17 Октября». Программа кадетской партии с известными уточнениями повторила эти решения. Автономное управление предполагалось только для Польши и Финляндии. Базовым принципом октябристов было «сохранение единства и нераздельности Российского государства». Областной национальной автономии октябристы противопоставляли развитие местного самоуправления.

В более поздней своей работе «Автономия и федерация» Кокошкин уточнил свои позиции по данной проблематике. Автор разводит вопросы об автономии и национальный вопрос. Несмотря на то, что они весьма тесно связаны между собой, суть у них разная. Под вопросом об автономии следует понимать преимущественно децентрализацию, решение национального же вопроса возможно на основе культурного самоопределения. Введение в России федерации на основе национальной принадлежности населения территориальных единиц фактически невозможно, полагает автор. С одной стороны, этому мешает неравномерная численность национальностей, с другой – неравномерность занимаемой ими территории [6, с. 7].

В 1906 г. вышла статья профессора С.А. Котляревского, именовавшаяся «Национально-областной вопрос в программе Конституционно-демократической партии» [7]. Хотя данная публикация защищала принципы кадетской национальной программы, она имеет отношение и к изучаемой нами теме, так как программа кадетов восходила к докумен-

там «Союза Освобождения» и решениям земско-городских съездов. С.А. Котляревский указывал на тесную связь политического освобождения России и разрешения национального вопроса; доказывал, что кадеты не являются сторонниками идеи расчленения империи, а твердо держатся «принципа единства и нераздельности России». Для нас важно и то, что один из руководителей Конституционно-демократической партии открыто признавал уникальность данной либеральной программы: «Из всех сторон программы конституционно-демократической, может быть, наиболее оригинальной ее частью является отношение ее к правам и интересам различных национальностей» [7, с.114].

В 1906 г. в работе «Нападки на партию народной свободы и ответы на них» А.А. Кизеветтера [3], написанной для кадетских ораторов, разъяснил позицию кадетской партии по национальному вопросу, дал определение и содержание понятия «автономия», определил границы ее применения для Российской империи. Данная позиция полностью совпадает с разработанной Кокошкиным концепцией.

Выдающийся российский общественный и политический деятель, либеральный мыслитель, правовед Н.М. Коркунов, не давая четкого разграничения понятий «государственное устройство» и «государственный строй», выделил две базовые формы объединения государств: уния и федерация. А в качестве форм федерации – союз государств и союзное государство [8, с. 114].

Таким образом, в отечественной либеральной мысли начала XX в. можно выделить ряд исследователей, чьи теоретические работы составили основу для практической деятельности кадетской партии в области национально-государственного устройства России. Ими были выработаны ключевые понятия «автономии» и «федерации», разграничение которых позволило отделить национальный вопрос от вопроса местного самоуправления, несмотря на их тесную взаимосвязь. Предметом исследования авторов стал опыт западноевропейских стран и США в административно-территориальном устройстве государств и возможность его применения в условиях российской полиэтничности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градовский А.Д. Национальный вопрос в истории и литературе. М.: Гос. публ. ист. б-ка России, 2009. 284 с.
2. Кавелин К.Д. Политические призраки // Кавелин К.Д. Собр. соч. Т. 2. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1898.
3. Кизеветтер А.А. Нападки на партию народной свободы и ответы на них. М.: Типография Г. Лисснера и Д. Совко, 1906. 157 с.

4. Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России. М.: Тип. Г.Лисспера и Д.Совко, 1906. 16 с.
5. Кокошкин Ф.Ф. О правах национальностей и о децентрализации. Доклад бюро съезду земских и городских деятелей 12-15 сентября 1905 года и постановления съезда. М., 1906. 50 с.
6. Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Бесплатное приложение к № 11-13 «Вестника партии Народной Свободы». Пг.: Партия народной свободы, 1917. 30 с.
7. Котляревский С.А. Национально-областной вопрос в программе Конституционно-демократической партии // Российские либералы: кадеты и октябристы. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1996.
8. Коркунов Н.М. Лекции по общему государственному праву. СПб., 1914. 341 с.
9. Милуков П.Н. Воспоминания. Т. 1. М.: Современник, 1990. 445 с.
10. Право. 1905. № 37.
11. Право. 1905. № 38.
12. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч.I. Т.1. М.: Тип. Кушнерев и К, 1894. 492 с.

TRANSLIT

1. Gradvoskiy A.D. Natsional'nyy vopros v istorii i literature. M. : Gos. publ. ist. b-ka Rossii, 2009. 284 s.
2. Kavelin K.D. Politicheskiye prizraki // Sobr. soch. T.2. SPb.: Tip. M.M. Stasyulevicha, 1898.
3. Kizeveter A.A. Napadki na partiyu narodnoy svobody i otvety na nikh. M. : Tipografiya G. Lissnera i D. Sovko, 1906. 157 s.
4. Kokoshkin F.F. Oblastnaya avtonomiya i yedinstvo Rossii. M. : Tip. G. Lisspera i D. Sovko, 1906. 16 s.
5. Kokoshkin F.F. O pravakh natsional'nostey i o detsentralizatsii. Doklad byuro s'yezdu zemskikh i gorodskikh deyateley 12-15 sentyabrya 1905 goda i postanovleniya s'yezda. M. 1906. 50 s.
6. Kokoshkin F.F. Avtonomiya i federatsiya. Besplatnoye prilozheniye k № 11-13 «Vestnika partii Narodnoy Svobody». Pg.: Partiya narodnoy svobody, 1917 30 s.
7. Kotlyarevskiy S.A. Natsional'no-oblastnoy vopros v programme Konstitutsionno-demokraticheskoy partii // Rossiyskiye liberaly: kadety i oktyabristy. M. : «Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya» (ROSSPEN), 1996. S
8. Korkunov N.M. Lektsii po obshchemu gosudarstvennomu pravu. SPb., 1914. 341 s.
9. Milyukov P.N. Vospominaniya. T.1. M. : Sovremennik, 1990. 445 s.
10. Pravo. 1905. № 37.
11. Pravo. 1905. № 38.
12. Chicherin B.N. Kurs gosudarstvennoy nauki. CH.I. T.1. M. : Tip. Kushnerev i K, 1894. 492 s.